

Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Inf. e Documentação (FACE)  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)  
Bacharelado em Ciências Contábeis

Paulo de Sena Lopes Rodrigues Ribeiro

ANÁLISE CRÍTICA DO MECANISMO FONTE /  
VINCULAÇÃO EM ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL

Brasília  
2008

Professor Doutor José Geraldo de Sousa Junior  
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Inf. e  
Documentação

Professor Doutor Paulo Roberto Barbosa Lustosa  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - diurno

Professor Mestre Cláudio Moreira Santana  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – noturno

Paulo de Sena Lopes Rodrigues Ribeiro

ANÁLISE CRÍTICA DO MECANISMO FONTE /  
VINCULAÇÃO EM ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão curso Especialização em Contabilidade Pública e obtenção do Título de Especialista em Contabilidade Pública.

Orientador: prof. James Giacomoni

Brasília  
2008

RIBEIRO, Paulo de Sena Lopes Rodrigues  
Análise crítica do mecanismo Fonte/Vinculação em órgãos do Poder Judiciário Federal. Brasília, 2008

Trabalho de Conclusão de Curso Especialista em Contabilidade Pública - Foco em Auditoria (Monografia – Pós-Graduação) – Universidade de Brasília, 2º semestre de 2008.  
Bibliografia.

I.Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da UnB. II. Título.

**DEDICATÓRIA**

*A meus pais e irmãos.*

## **AGRADECIMENTOS**

*A Deus, sem o qual nada faz sentido. Ao professor Giacomoni, orientador convicto, firme em seus posicionamentos, e, pelo demonstrado em sala, evidencia que tem ciência do verdadeiro significado do conceito da Docência. Aos demais professores que estiveram ao nosso lado nessa jornada árdua que foi o desenvolver do curso de Especialização em Contabilidade Pública com foco em Auditoria. Aos demais colegas e equipes administrativas da Universidade de Brasília, do Tribunal Superior de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho.*

## RESUMO

RIBEIRO, Paulo de Sena Lopes Rodrigues Ribeiro. **Análise Crítica do Mecanismo Fonte/Vinculação em Órgãos do Poder Judiciário Federal.**

Professor orientador: James Giacomoni. Brasília. UnB, 2006, 41 folhas, Monografia de Conclusão de Curso de Especialização Pública com enfoque em Auditoria.

A presente monografia aborda temática comum a todo o gestor, executor ou administrador público responsável pela realização de dispêndios necessários à consecução das atividades que competem aos seus órgãos ou entidades. Constituem objeto de estudo, os tribunais superiores e o Supremo Tribunal Federal e a obrigatoriedade do uso das Fontes de Recursos e Vinculações de pagamentos quando da efetivação dos dispêndios. No trabalho, dá-se destaque às dificuldades relacionadas ao uso de Fonte/Vinculação de pagamento, seus condicionantes e conseqüências para a gestão pública. São delineados cenários alternativos que objetivam não apenas minimizar o impacto das dificuldades apontadas, bem como, aperfeiçoar os processos onde é obrigatório o emprego do mecanismo Fonte/Vinculação de pagamento. Para tanto, as discussões desenvolvidas evitam a exaustão meramente técnica do tema, em favor de uma ampliação da base que dará maior suporte as alternativas propostas.

**Palavras-chaves:** fonte de recursos; vinculação de pagamento; tribunais superiores; processo orçamentário.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Tela do SIAFI inicial em 2007 evidenciando as classificações EN e ES.....	30
<b>Figura 2:</b> Tela do SIAFI evidenciando mensagem da CCONT informado sobre a impossibilidade de efetivar rotinas. ....	31
<b>Figura 3:</b> Fluxograma simplificado do processo orçamentário no âmbito tribunais superiores e STF, MP/SOF, STN/MF e CNJ. ....	36
<b>Figura 4:</b> Fluxograma simplificado do processo orçamentário no âmbito tribunais superiores e STF, MP/SOF, STN/MF e CNJ, no novo cenário proposto. ....	37



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Número de combinações de Fonte/Vinculação no período entre 1996 e 2008. ....	25
<b>Tabela 2:</b> Detalhamento das combinações de Fonte/Vinculação ocorridas entre 1996 e 2008 no STJ. ....	26
<b>Tabela 3:</b> Comparação entre as combinações de Fonte/Vinculação de pagamento ente os tribunais superiores e STF, em 2008. ....	34
<b>Tabela 4:</b> Combinações de Fonte/Vinculação em um cenário hipotético. ....	37
<b>Tabela 5:</b> Detalhamento de Fonte de Recurso e Vinculação de pagamento no STF entre 2006 e 2008. ....	45
<b>Tabela 6:</b> Detalhamento de Fonte de Recurso e Vinculação de pagamento no STM entre 2006 e 2008. ....	46
<b>Tabela 7:</b> Detalhamento de Fonte de Recurso e Vinculação de pagamento no TSE entre 2006 e 2008. ....	47
<b>Tabela 8:</b> Detalhamento de Fonte de Recurso e Vinculação de pagamento no TST entre 2006 e 2008. ....	48

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Evolução do número de combinações de Fonte/vinculação nos tribunais superiores e STF. ....	25
<b>Gráfico 2:</b> Evolução das combinações de Fonte/Vinculação ocorridas entre 1996 e 2008 no STJ. ....	28
<b>Gráfico 3 -</b> Evolução das combinações de Fonte/Vinculação ocorridas entre 1996 e 2008 no STF. ....	45
<b>Gráfico 4:</b> Evolução das combinações de Fonte/Vinculação ocorridas entre 1996 e 2008 no STM. ....	46
<b>Gráfico 5:</b> Evolução das combinações de Fonte/Vinculação ocorridas entre 1996 e 2008 no TSE. ....	47
<b>Gráfico 6:</b> Evolução das combinações de Fonte/Vinculação ocorridas entre 1996 e 2008 no TST. ....	48

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ESAF – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA.  
CCONT/STN – COORDENAÇÃO GERAL DE CONTABILIDADE  
SIAFI – SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA  
STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL  
TST – TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO  
UG – UNIDADE GESTORA  
UO – UNIDADE ORÇAMENTÁRIA  
SIGPLAN – SISTEMA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS E DE PLANEJAMENTO  
SIDOR – SISTEMA INTEGRADOS DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS  
STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL  
MP – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO  
MF – MINISTÉRIO DA FAZENDA

## **LISTA DE APÊNDICES**

Apêndice I – STF.....	45
Apêndice II – STM.....	46
Apêndice III – TSE.....	47
Apêndice IV – TST .....	48

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>19</b>
2.1. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO .....	19
2.2. LIBERAÇÃO DAS COTAS MENSAIS .....	19
2.3. DIFERENÇA ENTRE FONTE DE RECEITA E FONTE DE RECURSO .....	20
2.4. FUNDAMENTOS DA INSTITUIÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS .....	20
2.5. PRINCÍPIO DA NÃO-AFETAÇÃO DAS RECEITAS .....	21
2.6. FUNDAMENTOS DA INSTITUIÇÃO DAS VINCULAÇÕES DE PAGAMENTO .....	21
2.7. ORÇAMENTAÇÃO .....	22
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>24</b>
<b>4. RESULTADOS .....</b>	<b>25</b>
4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	25
4.2. DETALHAMENTO DAS COMBINAÇÕES DE FONTE/VINCULAÇÃO NO STJ .....	26
4.3. DIFICULDADES ESPECÍFICAS.....	27
4.4. O QUE ESSAS VARIAÇÕES INDICAM?.....	28
4.5. INADEQUAÇÃO DOS SISTEMAS COLOCADOS À DISPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS .....	29
4.6. ENGESSAMENTO ORÇAMENTÁRIO/FINANCEIRO? .....	29
4.7. OS FUNDAMENTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE FONTE ESTÃO SENDO ADEQUADAMENTE EMPREGADOS PELA SOF/MP E STN/MF?.....	32
4.8. FONTES/VINCULAÇÕES DE PAGAMENTO QUE FORAM RETIRADAS DO SIAFI. ....	32
4.9. ESSE NÚMERO DE FONTES/VINCULAÇÕES FAVORECE O PLANEJAMENTO PLURIANUAL E A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO ÓRGÃO E SEUS RESPECTIVOS CONTROLES DE EXECUÇÃO? ..	33
<b>5. ANÁLISE E DISCUSSÃO .....</b>	<b>34</b>
5.1. ANÁLISE COMPARATIVA DAS COMBINAÇÕES DE FONTE/VINCULAÇÃO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E STF PARA O ANO DE 2008 .....	34
5.2. PONTOS FORTES DO SISTEMA A SEREM REFORÇADOS – PROPOSTA BÁSICA .....	35
5.3. ORÇAMENTAÇÃO NOS TRIBUNAIS SUPERIORES E STF .....	38
5.4. PROPOSTA DE DETALHAMENTO DA FONTE – NA LIBERAÇÃO DA COTA .....	40
5.5. SIDOR.....	41
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>42</b>
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>44</b>

## 1. INTRODUÇÃO

São inúmeros os trabalhos que versam sobre o processo orçamentário governamental. No mais das vezes, abordam questões macro, partindo da premissa de que os normativos aplicáveis à espécie são estruturados e implementados dentro da mais rigorosa técnica e legalidade. Nada mais natural essa percepção, *a priori*.

Em relação ao Poder Judiciário brasileiro, são esparsas as obras cujo foco direciona-se a questões relacionadas ao processo de elaboração da proposta orçamentária, sua execução, controle, prestação de contas, e às dificuldades relacionadas a esses mesmos processos enfrentadas pelos gestores dos órgãos integrantes desse Poder.

Nesses poucos trabalhos, quase nada se discute sobre a legitimidade e a efetividade das normas e instrumentais colocados à disposição daqueles gestores, aqui também valendo a percepção de que os instrumentos disponibilizados de fato devem ser observados e seguidos, havendo poucos questionamentos relevantes e significativos.

Mesmo as maiores dificuldades pelas quais os tribunais passam, ano após ano em seus processos orçamentários, são relegados a sensos comuns que induzem ao entendimento de que essas dificuldades nada mais seriam que elementos próprios e característicos da lide orçamentária.

A fim de jogar um pouco de luz nessa questão, a presente dissertação tomará como objeto particular de estudo os Tribunais Superiores, sediados em Brasília, a saber, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM), além do Supremo Tribunal Federal (STF), que é órgão isolado e de cúpula do Judiciário brasileiro. É característica comum aos tribunais superiores e STF, constituírem-se como Unidades Orçamentárias (UO) autônomas.

Tal decisão se justifica, pois esses tribunais diferenciam-se entre si pelos tipos de processos que julgam, no entanto, em praticamente tudo se igualam quanto ao aspecto administrativo e orçamentário. Importa salientar que análises relacionadas ao processo orçamentário envolvem questões muitas vezes comuns a todos – de todos os poderes; noutras, são específicas desse ou daquele órgão do Poder Judiciário.

Os comuns a todos, na medida em que também impactam o dia-a-dia dos tribunais superiores e do STF, representam pontos que, sendo otimizados, potencialmente devem auferir ganho no processo para os demais atores de outros Poderes. Exemplo disso encontra-se na seção 5.4 deste trabalho – Proposta de Detalhamento da Fonte – Na liberação da Cota, onde discutimos a possibilidade de que a Vinculação de Pagamento à determinada Fonte de

Recurso ocorra apenas quando de sua efetiva utilização, e não na liberação do financeiro, como ocorre hoje.

As questões próprias dos tribunais superiores obviamente versarão primordialmente sobre estes. Contudo, mesmo nesses casos, não há como dissociarmos tais discussões dos princípios orçamentários. Dessa forma, um estudo comparativo entre convergências e divergências, acertos e erros comuns, é excelente fonte de discussão e análise sobre a efetividade das normas, dispositivos de controles e prestações de contas relacionadas à questão orçamentária dos tribunais.

Essa abordagem encontra fundamentação na constatação de que, ano após ano, os tribunais superiores e STF terem seus orçamentos contingenciados, reduzida sua competência quando da etapa de elaboração/aprovação; dificultado a execução orçamentária devido ao excesso de detalhamento (Fonte/Vinculação de Pagamento) quando da liberação das quotas financeiras.

Nesse sentido, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Enrique Ricardo Lewandowski, prefaciando a obra “A Autonomia Financeira do Poder Judiciário” (CONTI, 2006) assim expressa, “[...] José Mauricio Conti, neste livro que representa o desdobramento de tese de livre-docência defendida com raro brilho na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, ao analisar os distintos aspectos da dinâmica orçamentária responsável pelo aporte de recursos ao Judiciário, assevera, com razão, que a autonomia financeira que a Constituição Federal lhe outorga é um corolário necessário do princípio da separação dos poderes. A partir dessa premissa, conclui, com a autoridade de magistrado experimentado e acadêmico competente, que a autonomia financeira do Judiciário ‘só existe de forma plena quando a quantidade de recursos que lhe são destinados é compatível com as despesas necessárias para cumprir suas funções’, o que o leva a inquinar de inconstitucionais quaisquer iniciativas que imponham restrições a essa importante prerrogativa, sejam elas de caráter político ou de natureza legislativa [...]”. (Destaque nosso).

Não há como não referenciar aqui o Conselho Nacional de Justiça, instituído pela Emenda Constitucional (CNJ) nº 45/2004. Entre outras importantes atribuições, o CNJ possui a prerrogativa do controle da atuação administrativa e **financeira** do Poder Judiciário. Infelizmente, até o momento o Conselho não tem atuado como agente colimador efetivo do Judiciário brasileiro, em particular dos tribunais superiores e STF na questão orçamentária, de tal forma que sirva de elemento diferencial no processo. Porém, delineia propostas que, se

concretizadas, devem amenizar o quadro hoje vivido pelos tribunais quanto ao gerenciamento de seus orçamentos<sup>1</sup>.

Em síntese, a presente obra tem por objetivo questionar pontos de gargalos operacionais e legais às etapas de elaboração, aprovação, execução e controle dos orçamentos dos tribunais superiores e STF e propor alternativas ao aparato normativo colocado à disposição desses órgãos.

Esses gargalos versando não apenas sobre redução de valores, como também sobre limitações impostas quanto ao efetivo emprego desses valores, de tal magnitude, que acaba por comprometer as manifestações institucionais dos tribunais superiores e STF em sua plenitude.

A título de exemplo, mencionamos o período de elaboração das propostas orçamentárias dos tribunais superiores e STF, quando estes recebem os pré-limites da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP).

Ao mesmo tempo em que SOF/MP envia os pré-limites aos tribunais, o faz ao CNJ. Este, por sua vez, requisita dados aos tribunais, antes de prestar informações à SOF/MP. Por seu turno, os Tribunais Superiores e STF prestam informações (as mesmas, muitas vezes) ao CNJ e à SOF/MP. Em boa parte das oportunidades, porém, essas informações não são requeridas uniformemente pela SOF/MP ou CNJ, gerando vários ruídos de comunicação e desencontros de dados e informações.

Prosseguindo, realizam-se contatos e reuniões entre a SOF/MP e os tribunais, individualmente considerados. Por sua vez, a SOF/MP realiza contatos e reuniões com o CNJ tratando sobre os pré-limites dos tribunais superiores, além do seu próprio, sem participação daqueles, estabelecendo-se, com tal prática, uma triangulação nada produtiva.

Desse desenho do processo de elaboração da proposta orçamentária dos tribunais superiores e STF, resta tranqüila a percepção de que dificilmente possam ser geradas programações orçamentárias e financeiras adequadamente estruturadas.

Para completar o quadro, como já mencionado anteriormente, temos ano após ano um crescente e inexorável aumento de combinações de **Fontes** e suas respectivas **Vinculações de Pagamento**, que serão os trilhos que as programações estabelecidas nos moldes anteriormente mencionados terão que percorrer para serem executadas.

---

<sup>1</sup> Dessa forma, a Seção Judiciária de Rondônia, seccional do TRF da 1ª Região, no *Clipping* de 07/07/2008, da sua página institucional na internet (<http://www.ro.trf1.gov.br/>), em artigo de autoria de Luiza de Carvalho, noticia que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) está elaborando cinco projetos para que os tribunais possam gerenciar a própria verba, à semelhança do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ). [...] O exemplo vem do TJRJ, que conseguiu o direito de gerir integralmente a verba arrecadada com as custas judiciais, sem o intermédio do Poder Executivo [...].



Chegamos então ao ponto de partida, de fato, da presente análise.

O orçamento dos tribunais superiores e STF será evidenciado sob o aspecto de suas **Fontes** de recursos e respectivas **Vinculações de Pagamento**. Essa combinação Fonte/Vinculação de pagamento é um elo que une todos esses órgãos. Representa um marco referencial, pois sendo de utilização compulsória por todos integrantes do Orçamento da União, entre eles os tribunais superiores e STF, reflete a lógica (ou falta dela) na organização do arcabouço normativo/executivo colocado à disposição de todos os órgãos, e que rege os assuntos relacionados aos seus respectivos orçamentos.

Acrescenta-se que as vinculações de pagamento regem-se por arcabouço normativo impreciso quanto ao estabelecimento dos limites de atuação daqueles que deverão instituir tais combinações. Em alguns casos, em decorrência de conflito de atribuições entre o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda, ambos vinculados por suas secretarias ao processo de elaboração e execução orçamentária e financeira. Nesse caso, de acordo com o próprio senso comum seria perfeitamente factível que essa importante tarefa ficasse a cargo de uma superestrutura, podendo ter, inclusive, o perfil de Secretaria, vinculada ou não a um desses Ministérios. Tal discussão, porém, foge ao escopo do presente trabalho, podendo ser alvo de análise mais detalhada em trabalhos específicos, sendo aqui mencionada com o fim de enfatizar que as setoriais ficam, em muitas oportunidades, a mercê de rotinas de trabalhos estabelecidas por mais de um órgão regulamentador/fiscalizador, mas nem por isso tem-se verificado coerência lógica e operacional nessas rotinas.

Com base nos dados coletados, será questionada a fundamentação lógico/legal do mecanismo Fonte de recursos/Vinculação de pagamento e seu impacto operacional no dia-a-dia e no planejamento estratégico dos tribunais superiores e STF. Igualmente, investigar-se-á a razão que condiciona que assim seja, e quais seriam as alternativas para essa situação. O estudo pretende evidenciar convergências ou distanciamento no relacionamento entre essas entidades e o Poder Executivo, podendo ainda demonstrar pontos positivos a serem reforçados ou negativos a serem eliminados ou que devam ter minimizados seus efeitos.

Nesse ponto, convém citar Giacomoni (2008. p. 159) que destaca a evolução das funções, conceitos e técnicas dos orçamentos públicos no decorrer do tempo. Para o autor, sendo um modelo “ideal”, a posição do orçamento *moderno*, é inalcançável, já que “À medida que os orçamentos reais vão aproximando-se do ideal moderno, esse é enriquecido por novos conceitos e novas técnicas e se distancia, indo para uma nova posição que, percebe-se, nunca é final.”

Esclarecedor esse entendimento do autor, pois dá um direcionador às discussões sobre o processo orçamentário aqui apresentado ao evidenciar que o que se pretende não é encontrar soluções definitivas para todas as questões levantadas, mas demonstrar que por trás do elemento central do trabalho – o elevado número de Fontes de Recursos e Vinculações de Pagamento – existem fatores que condicionam permanentemente esse ponto. Fatores esses mutáveis no tempo, que podem confirmar, alterar ou descartar conceitos hoje considerados de pacífica aceitação no universo orçamentário dos tribunais.

Por fim, como premissa básica para adequada interpretação dessa dissertação temos que o leitor esteja familiarizado com a terminologia orçamentária. Quando necessário, este ou aquele aspecto será mais bem detalhado para melhor compreensão. Como fonte técnica básica de nivelamento de termos e conceitos é utilizado o Manual Técnico do Orçamento – MTO (SOF/MP, 2009).

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Processo Orçamentário

No presente trabalho, o processo orçamentário é considerado em seu sentido *amplo*. Trataremos de evidenciar o que se tem no momento e o que se poderia obter pelo ajustamento de práticas e normas, utilizando-se como marco lógico alguns princípios tais como economicidade, eficiência, efetividade e prestação de contas.

Logo, o processo orçamentário aqui em análise deve ser entendido como todo o conjunto formado pelo planejamento, discussão, negociação, implementação, controle, execução e prestação de contas que dependam dos orçamentos dos tribunais superiores e STF para sua efetivação.

### 2.2. Liberação das cotas mensais

Disposições sobre a liberação das cotas mensais a que os órgãos do Poder Judiciário fazem jus estão constitucionalmente previstas. O art. 168 da CF/88 assim determina:

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (EC nº 45/2004)

Apesar de que a referida lei complementar ainda não tenha sido editada, as leis de diretrizes orçamentárias têm suprido essa lacuna legal em relação ao referido mandamento constitucional.

Feita a liberação das cotas mensais, surge a questão que se apresenta como fulcro para o presente trabalho, ou seja, o excessivo número de combinações de Fonte/Vinculação de Pagamento associados a essas cotas.

Iniciado novo exercício com orçamento devidamente aprovado, nada haveria a estranhar por parte dos tribunais superiores e STF. Porém, posto que tem sido comum a aprovação do orçamento fora do prazo, surgem evidentemente uma série de percalços, especialmente já que o novo exercício iniciará executando provisoriamente o seu orçamento.

Em ambos os cenários, com orçamento aprovado ou provisório, há um componente essencial no processo e que os tribunais superiores e STF apenas tomarão conhecimento quanto executarem a primeira consulta no SIAFI, no ano que se inicia, na conta **112160400 – Limite de saque com vinculação de pagamento**. No jargão da execução, essa conta demonstra o “Financeiro” dos órgãos, representando a **dotação**, que é a contrapartida do orçamentário.

Assim, por consequência lógica, quanto maior é o montante do financeiro “carimbado” ou, dito de outra maneira, quanto mais Fonte/Vinculação de pagamento os tribunais superiores e STF forem premiados, mais onerosa será a execução de seus orçamentos.

### 2.3. Diferença entre Fonte de Receita e Fonte de Recurso

Nesse ponto, é oportuno realizar a diferenciação, sucinta, entre Fonte de Receita e Fonte de Recursos. Termos fáceis de serem empregados de maneira equivocada. Tais distinções estão bem caracterizadas por Giacomoni (2008, p. 148), que assim as esclarece:

A estimativa de arrecadação (na lei orçamentária) ou a arrecadação efetiva de determinado imposto ou contribuição, por exemplo, é fornecida pela *fonte de receita*. Já a parcela ou mesmo a totalidade de receitas que se vinculam a determinadas despesas são demonstradas pelas *fontes de recursos*. Tome-se, por exemplo, *fonte de receita* 1.1.1.2.01.00 Imposto Territorial Rural – ITR; essa rubrica da lei orçamentária traz o total estimado de arrecadação do imposto, bem como o montante arrecadado durante o exercício. Por seu turno, a *fonte de recurso* 102 Imposto Territorial Rural computa apenas o correspondente a 50% da receita do imposto, ou seja, a parcela que, por disposição constitucional, é devida aos municípios. Dessa forma, no orçamento da despesa da União, os 50% da receita arrecadada do ITR não transferidos aos Municípios integram a *fonte* de recurso 100 Recursos Ordinários, e os outros 50% - *fonte de recursos* 102 – aparecem ao lado do crédito orçamentário que a cada ano consigna recursos transferidos, sob supervisão do Ministério da Agricultura e do abastecimento, aos Municípios beneficiados. (Destques no original).

De sorte que um dos objetos da presente pesquisa são as Fontes de Recursos.

### 2.4. Fundamentos da instituição das Fontes de Recursos

O Manual Técnico do Orçamento – MTO (SOF/MP, 2009, p. 30), assim define a classificação por fonte da receita:

#### 2.12.2. Classificação da Receita por Fonte de Recursos

A classificação por natureza da receita busca a melhor identificação da origem do recurso segundo seu fato gerador. No entanto, existe a necessidade de classificar a receita conforme a destinação legal dos recursos arrecadados. Assim, foi instituído pelo Governo Federal um mecanismo denominado “fontes de recursos”. As fontes de recursos constituem-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. É necessário, portanto, individualizar esses recursos de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal. Atualmente, a classificação de fontes de recursos consiste de um código de três dígitos.

Nesse sentido, é fácil percebemos a importância dessa classificação, pois ela condiciona não apenas o planejamento orçamentário, como também propicia ao gestor e à

administração superior o controle de sua aplicação efetiva. Salientamos, porém, que são considerados válidos a lógica em si, não a forma como sua implementação tem se dado.

## 2.5. Princípio da não-afetação das receitas

Esclarecendo esse princípio, Giacomoni (2008, p. 75) cita Sant' Anna e Silva: “Nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos”. Aquele prossegue afirmando:

Não sendo considerado como um dos princípios clássicos concebidos a partir do interesse parlamentar, **a exigência de que as receitas não sofram vinculações, antes de qualquer coisa, é uma imposição de bom senso**, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos não comprometidos para atender às despesas conforme as necessidades. Recursos excessivamente vinculados sinalizam dificuldades, pois podem significar sobras em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade. (Destaques nossos)

O autor parece sintetizar com clareza parte da problemática vivida pelos tribunais superiores e STF, posto que os orçamentos desses órgãos padecem com excessos de fontes de recursos detalhando seus orçamentos. Acrescente-se que as dotações, nessas fontes, somente são liberadas após sofrerem um detalhamento complementar correspondentes às Vinculações de Pagamento. Essas, grosso modo, são uma espécie de “carimbo” que irão limitar ainda mais o emprego das dotações, contribuindo ainda mais para potencializar as dificuldades apontadas por Giacomoni, do que para garantir uma melhor operacionalização do processo orçamentário desses órgãos com suas respectivas prestações de contas.

## 2.6. Fundamentos da instituição das Vinculações de Pagamento

De acordo com Feijó, Pinto e Mota (2006, p.158/160):

A vinculação de pagamento é um conceito que passou a integrar o Siafi no final da década de 90. Inicialmente o Siafi foi concebido para efetuar os controles da execução orçamentária até o momento da liquidação da despesa (segundo estágio) e, após a elaboração da programação financeira do órgão e liberação dos recursos, a unidade efetuar o pagamento das obrigações assumidas decorrentes dos empenhos liquidados por meio de ordem bancária sem, por exemplo, a identificação da fonte.

No entanto, cada vez mais se tornou premente a integração de alguns conceitos da execução orçamentária com a execução financeira, sempre com o cuidado de não “engessar” o processo. Nesse contexto foi criada uma codificação para “carimbar” os recursos que são liberados para os órgãos e conhecer melhor o tipo de despesa que está sendo paga quando de sua saída da Conta Única do Tesouro.

Essa condição foi denominada Vinculação de pagamento (...) De acordo com a vinculação de pagamento a unidade gestora somente poderá utilizar os recursos para determinadas despesas.

Em essência, podemos afirmar que as argumentações trazidas pelos autores são todas dotadas de lógica, no entanto, constata-se no dia-a-dia que a implementação dessas medidas não é precedida de adequada interação com as setoriais orçamentárias. Tal prática implica imputar àquelas dificuldades operacionais de tal monta que acabam por distorcer os próprios princípios orçamentários, notadamente os que condicionam o orçamento (elaboração/execução) ao atendimento da realidade variável que se apresenta ao gestor público, determinando, em não raras vezes, ajustes em tempo real.

Como exemplo, menciona-se que na lei orçamentária a Fonte 100 refere-se a Recursos Ordinários do Tesouro que por sua natureza não estão vinculados ou comprometidos com nenhuma despesa específica. Eles podem ser utilizados para financiar qualquer gasto. Indaga-se então, por que vincular recursos da Fonte 100 com o pagamento de pessoal, criando-se aí uma vinculação.

Acrescenta-se que os autores fazem referencia a um **conceito**, restando então o questionamento sobre a legitimidade na implementação desse conceito e a forma como isso tem se processado.

Tal prática não é novidade do universo da lide orçamentária, basta lembrar que a Portaria STN/SOF nº 163/2001, desobrigou os Entes da Federação a aprovarem seus orçamentos até o nível de Elemento de Despesa, em aparente desrespeito ao mandamento da Lei nº 4.320/64, recepcionada como lei complementar pela CF/88. Assim, por mais válidas que sejam as novas orientações normativas, não há como não se questionar o fato de que normas legais estarem tendo seus conteúdos normativos derogados por prescrições infralegais.

Depreende-se, por conseguinte, que entre as inúmeras atribuições conferidas ao Poder Executivo, principalmente na figura dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, não consta a prerrogativa de estabelecer, compulsoriamente, a Vinculação de Pagamento.

Embora se reconheça o atributo conferido a todo e qualquer agente público o poder de instituir procedimentos que, de fato, venham a contribuir ao alcance do interesse público, desde que respeitado o adequado processo legislativo e regulamentador das leis.

## **2.7. Orçamentação**

Todos, sem exceção – tribunais superiores e STF, SOF/MP, STN/MF e Congresso Nacional – buscam desempenhar, da melhor maneira que lhes seja possível, seus papéis institucionais que são constitucionalmente definidos. Para tanto, tentam delinear seus orçamentos e planos o mais próximo possível daquilo que entendam ser necessário para alcançar aqueles objetivos.

Por consequência lógica, percebe-se que os ruídos de comunicação existentes no processo orçamentário desses agentes não estão na definição dos objetivos e, sim, na forma como os seus processos orçamentários e de planejamento são conduzidos.

A questão da forma tem recebido tratamento diferenciado pelo conceito de **orçamentação participativa**. Esse instituto, longe de ter uma definição estanque, propõe que a ele sejam agregados todos os elementos e agentes que, de uma forma ou outra, participarão do processo orçamentário. Isso se dá de tal forma que os instrumentos (orçamentos, planos anuais ou plurianuais, setoriais ou regionais) gozem de maior representatividade, favorecendo não apenas a execução do que foi programado, como também a prestação de contas por parte daqueles que receberam a incumbência por essa execução.

A prática do orçamento participativo no Brasil já conta alguns anos, e é mais vivenciada no âmbito dos municípios. Como exemplo, pode-se mencionar as experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte, Goiânia, São Paulo e Recife<sup>2</sup>. Tais mecanismos evidenciam que, quando as discussões meramente técnicas falham, deixam de ser produtivas ou deixam de ter representatividade, o princípio da participação franca e direta dos agentes envolvidos no processo orçamentário pode dar um direcionamento mais eficiente ao mesmo.

Postulamos que tal princípio tem total aplicabilidade para o universo do processo orçamentário dos tribunais superiores e STF. Tendo-se em foco que estes, de um lado, e a SOF/MP e STN/MF, de outro, são elementos instrumentais, dentro de uma orientação política maior, onde suas participações devam ser no sentido de auxiliarem na estruturação e na efetivação das políticas públicas.

Conseqüentemente, o instrumental técnico-normativo que deve surgir de um processo desse mote, deve ter melhor efetividade do que um conjunto instrumental, fruto de uma rotineira troca de dados e informações, que tem adquirido, na maior parte das oportunidades, caráter mais de antagonismo do que de pró-ação.

Note-se que o conceito de orçamentação aplicado ao universo em debate, não retira o caráter de negociação. Eventuais antagonismos, posto ser a orçamentação um processo político-administrativo, não devem prejudicar a discussão franca com definição clara de intenções e limitações de ambos os lados.

---

<sup>2</sup> Experiências Recentes de Controle Social Sobre o Processo de Orçamentação Pública Municipal no Brasil. Secretaria de Tesouro nacional – Escola de Administração Fazendária. 2006.

### 3. METODOLOGIA

Utilizou-se o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), no período de 1996 a 2008, como fonte de consulta básica para os diversos dados.

O período eleito não foi aleatoriamente escolhido.

Com a conta contábil **112160400 – Limite de Saque com Vinculação de Pagamento** como referência – pois com o uso dela é possível a consulta, de maneira simples, do emprego das Fontes/Vinculações de pagamento – retroagiu-se até 1996, primeiro período onde se conseguiu colher dados utilizando-se, de maneira uniforme, para todas as Unidades Gestoras – UG's em estudo. O mês de referência foi março, correspondendo a um quarto do exercício financeiro.

Por fim, sem entrar no mérito do acerto ou não das prescrições, utilizou-se o Manual Técnico do Orçamento – MTO (SOF/MP, 2009) como instrumento equalizador de conceitos e termos.

Ainda, devido à notória escassez de obras com escopo semelhante, predomina no presente trabalho o aspecto argumentativo, partindo de dados concretos evidenciados, que refletem a realidade diária dos tribunais superiores e STF.

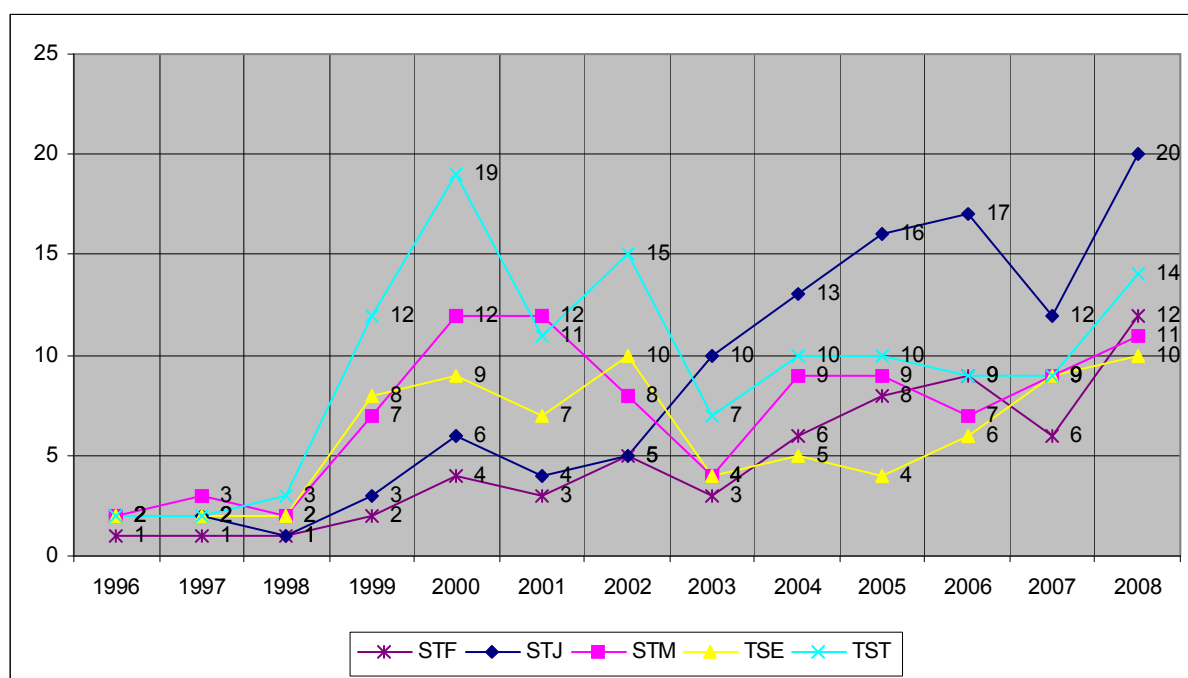


## 4. RESULTADOS

### 4.1. Considerações iniciais

Na Tabela 1 e no Gráfico 1, a seguir, estão demonstrados os dados coletados sobre a evolução do crescimento do número de combinações de Fonte/Vinculação dos tribunais superiores e STF no período de 1996 a 2008.

No primeiro momento, serão destacados os valores absolutos relativos ao crescimento das combinações de Fonte/Vinculação. Em segundo lugar, dar-se-á ênfase às variações dessas combinações, bem como a regularidade de ocorrência dessas combinações no período considerado, objetivando uma análise do porquê dessas ocorrências e suas implicações para os tribunais individualmente considerados e em conjunto.



**Gráfico 1:** Evolução do número de combinações de Fonte/vinculação nos tribunais superiores e STF.

**Fonte:** Tabela 1

Tribunal	Anos												
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
STF	1	1	1	2	4	3	5	3	6	8	9	6	12
STJ	2	2	1	3	6	4	5	10	13	16	17	12	20
STM	2	3	2	7	12	12	8	4	9	9	7	9	11
TSE	2	2	2	8	9	7	10	4	5	4	6	9	10
TST	2	2	3	12	19	11	15	7	10	10	9	9	14

**Tabela 1:** Número de combinações de Fonte/Vinculação no período entre 1996 e 2008.

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor com dados extraídos do SIAFI.

A análise do Gráfico 1 permite algumas inferências diretas e significativas. A que mais se destaca é a constatação da tendência de crescimento do número de novas combinações de

Fonte/Vinculação de Pagamento no período considerado, apesar de que, em alguns anos, o número de combinações ter sido menor do que em anos precedentes.

Ainda, apesar da notória discrepância dos dados em relação aos tribunais, exceção feita ao período de 1996 a 1998, é possível verificar uma ondulação semelhante para o conjunto de dados nele inscritos, apesar da distorção dos dados referentes ao TSE.

Tal tendência de crescimento aparentemente não é casual, e será mais bem delineada na seção Discussão.

#### 4.2. Detalhamento das combinações de Fonte/Vinculação no STJ

Apenas considerando o aspecto visual do arranjo temporal das combinações de Fonte/Vinculação identificamos duas principais ocorrências que melhor caracterizam os dados tabulados. Em primeiro lugar, está a ausência de homogeneidade no crescimento das combinações; em segundo, em contraponto à primeira característica, constata-se que a única combinação que se apresenta em todo o período considerado é **0100-310 – Pagamento Pessoal Ativo**. Isso é significativo.

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
					0100-140	0100-140	0100-140	0100-140	0100-140	0100-140	0100-140	0100-140
							0100-141	0100-141	0100-141	0100-141	0100-141	0100-141
												0100-306
												0100-309
0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310
							0100-340	0100-340	0100-340	0100-340	0100-340	0100-340
											0100-344	0100-344
								0100-400	0100-400	0100-400	0100-400	0100-400
								0100-412	0100-412	0100-412	0100-412	
				0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500		
							0100-510	0100-510	0100-510	0100-510	0100-510	0100-510
										0127-400	0127-400	0127-400
							0150-400	0150-400	0150-400	0150-400	0150-400	0150-400
							0150-500	0150-500				
												0151-400
												0151-510
								0153-310	0153-310	0153-310		0153-310
			0156-310	0156-310				0156-310	0156-310	0156-310	0156-310	0156-310
			0156-500									
							0169-310	0169-310	0169-310	0169-310	0169-310	
			0175-310									
												0175-400
							0177-190					
	0177-310											
						0177-500			0177-500			
								0190-190	0190-190	0190-190		
											0190-970	
											0190-987	
									0190-988	0190-988	0190-988	
0199-310	0199-310											
				0199-500	0199-500							
										0300-140		
							0353-310	0353-310	0353-310	0353-310		
												0375-400
2	2	1	3	6	4	5	10	13	16	17	12	20

**Tabela 2:** Detalhamento das combinações de Fonte/Vinculação ocorridas entre 1996 e 2008 no STJ.

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor com dados extraídos do SIAFI.

Como discussão preliminar, enfatizamos que, à semelhança da despesa com pessoal, que é de execução regular no tempo sem solução de continuidade, e sem levarmos em conta o

fato de ser obrigatória ou discricionária, existem outras despesas com as mesmas características, como por exemplo, as despesas com custeio que, a partir de 2000, receberam três combinações de Fonte/Vinculação: **0100-500 – Custeio e Investimento**, não utilizada a partir de 2006, a **0156-500 - Custeio e Investimento**, empregada apenas em 2000 e a **0199-500 - Custeio e Investimento**, para os anos de 2000 e 2001.

O que essas variações indicam? Seriam necessidades específicas desses anos, para esse tipo de despesa, em determinado órgão? Se as criações de combinações de Fonte/Vinculação de pagamento são produtos de atos pensados e estruturados da SOF/MP, o que falhou? Se é que houve falha? Por que essas combinações foram deixadas de lado? As despesas foram adequadamente executadas e registradas nessas combinações? A UG foi previamente (ano anterior) informada da implementação dessas combinações? A UG terá que realizar procedimentos simples ou complexos, ou será tudo automático para que, no ano seguinte: (i) sejam extintas essas fontes; (ii) liquidados e pagos os Restos a Pagar executados nessas combinações; e (iii) ajustados os saldos orçamentário e financeiro às novas combinações? Se não for possível o ajuste completo dessas diferenças, as unidades ficarão sujeitas às inconformidades? Esse número de Fontes/Vinculações favorece o planejamento plurianual e a programação orçamentária e financeira do órgão e seus respectivos controles de execução?

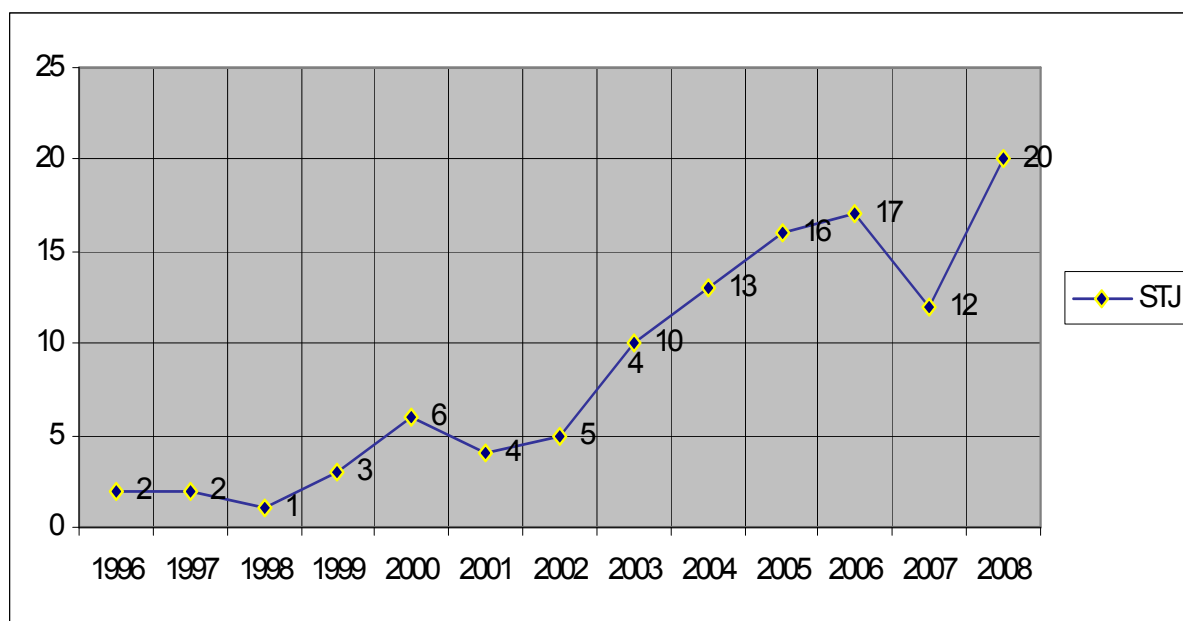
Como vemos, são muitas as questões.

#### **4.3. Dificuldades específicas**

Preliminarmente, deve-se ter o cuidado, ao interpretar os dados, em não nos perdemos em discussões excessivamente técnicas, sobre esse ou aquele aspecto, procurando, sempre que possível, ter em mente que o instrumental técnico-normativo colocado à disposição dos tribunais deve refletir um planejamento prévio que crie condições para que os mesmos bem executem seus papéis institucionais.

Oportuno salientar que embora tenha havido um grande crescimento das combinações de Fonte/Vinculação de Pagamento entre 1996-2008, não há como afirmar que isso deva continuar a ocorrer com essa intensidade. De qualquer maneira, é conveniente a análise desse crescimento até 2008, pois com isso, pode-se ter uma compreensão mais clara da conjuntura atual dos tribunais em função desse item do universo orçamentário.

Com esse entendimento, observamos que o crescimento do número de combinações de Fonte/Vinculação passou de 2 para 20 no período considerado, evidenciando uma tendência de crescimento da ordem de 1,69 combinações novas por ano (média simples).



**Gráfico 2:** Evolução das combinações de Fonte/Vinculação ocorridas entre 1996 e 2008 no STJ.

Em princípio, apenas com essa informação, poderíamos conjecturar que nada há a de estranhar, posto a necessidade de identificar de fato as fontes de financiamento dos gastos públicos e suas efetivas alocações, pois conforme mencionado no item 2.6, para Feijó, Pinto e Mota (2006, p.158/160) a “[...] Vinculação de pagamento de pagamento é um conceito que passou a integrar o Siafi no final da década de 90. [...] Nesse contexto foi criada uma codificação para “carimbar” os recursos que são liberados para os órgãos e **conhecer melhor** o tipo de despesa que está sendo paga quando de sua saída da Conta Única do Tesouro[...]” (destaque nosso). Conhecer melhor é aqui entendido como um dos elementos básicos necessários à prestação de contas dos gestores do erário, sendo o registro de tudo aquilo que foi executado em nome do interesse público.

No entanto, muitas das dificuldades encontradas pelos gestores reside no veloz crescimento dessas Fontes. Para melhor compreensão sobre essas dificuldades encontradas pelos tribunais em seu dia-a-dia, algumas das indagações levantadas no item 4.2 serão mais detidamente abordadas, em relação ao STJ, podendo e devendo, tais questionamentos serem extrapolados aos demais tribunais superiores e STF.

#### **4.4. O que essas variações indicam?**

O que se pondera é até que ponto essa proliferação de combinações de Fonte/Vinculação de pagamento são indicadores do respeito ao princípio da **transparência** e da **prestação de contas** dos gastos públicos e, a partir de que momento, começa a obstaculizar a própria manifestação do vários entes/órgãos da administração pública, e o STJ

em particular. De tal sorte que sejam criados entraves ao atendimento dos princípios da **eficiência e economicidade**, tão caros a administração pública quanto aqueles primeiros.

De fato, o conjunto elevado de Fonte/Vinculação impacta o dia-a-dia dos gestores na setorial do STJ. Mesmo sem considerar nenhuma outra informação, é forçoso perceber que a cada nova combinação, necessariamente surge uma gama elevada de controles inerentes à programação/execução orçamentária e financeira acarretando aumento de custos e de tempo para execução das tarefas.

#### **4.5. Inadequação dos sistemas colocados à disposição dos tribunais.**

**SIAFI** – Parte das dificuldades que os tribunais encontram em seu dia-a-dia deve-se a inadequação dos sistemas colocados à sua disposição. Claro que, regra geral, o SIAFI é instrumento de grande importância na condução da administração financeira da União. Mas ainda carece em oferecer tratamento diferenciado para os Poderes constituídos, colocando todos em rotinas comuns, que têm como base procedimentos que visam a atender prioritariamente às necessidades operacionais do Executivo, descuidando do dia-a-dia dos demais Poderes.

Esse perfil do SIAFI implica enormes custos operacionais dos gestores toda vez que se altera alguma rotina no sistema. Devido à ausência de um processo de discussão preliminar<sup>3</sup> a cerca de tais alterações, os gestores, invariavelmente, vêem-se freqüentemente frente a situações novas, para as quais têm que remodelar seus procedimentos operacionais.

Quando essas alterações ocorrem em um ambiente que tem por objetivo o estabelecimento de rotinas que deveriam guardar substancial consistência no tempo e no espaço, resta fácil intuir o elevado grau de energia que os gestores despendem a fim de se adequarem a essas alterações.

Cabe salientar que não se deve confundir o estabelecimento de rotinas com a definição de políticas de administração pública. Estas podem e devem ser mutáveis, a fim de sempre atenderem ao interesse público maior; já as rotinas, não, necessariamente. Assim, uma rotina de processamento orçamentário/financeiro pode atender eficientemente, a variadas políticas públicas de variados órgãos.

**SIDOR** – Discussão mais aprofundada sobre o SIDOR encontra-se na seção 5.5.

#### **4.6. Engessamento orçamentário/financeiro?**

---

<sup>3</sup> Vide item 2.7.

As dificuldades anteriormente expostas não se resolvem pelo simples fato de o SIAFI, eventualmente, vir a ter melhorias significativas de ordem técnica. Fato bem longe de se concretizar em face da velocidade de incremento de melhorias no SIAFI, observadas desde a sua implementação.

É notória a percepção de que o excesso de Fonte/Vinculações de pagamento encontra fundamento em outra seara. Nesse sentido, em 2007, os Poderes Judiciário e Legislativo ao realizarem a primeira consulta no SIAFI, na conta de disponibilidade orçamentária 292110000, visualizaram essa tela.

__ SIAFI2007-CONTABIL-DEMONSTRA-CONRAZAO (CONSULTA RAZAO POR C. CONTABIL) __	
USUARIO : OPERADOR	
PAGINA : 1	
UG EMITENTE :	000000 - TRIBUNAL
GESTAO EMITENTE :	00001 - TESOURO NACIONAL
POSICAO :	JANEIRO
CONTA CONTABIL :	292110000 - CREDITO DISPONIVEL
CONTA CORRENTE	SALDO EM R\$
1000112010000000031909205	0,00
1000112010000000031910000	963.076,00 C
10001120100000000319113EN	0,00
10001120100000000319113ES	0,00
1000112010000000031911303	0,00
1000113010000000031900000	109.232.336,11C
10001130100000000319008EN	0,00
1000113010000000031900801	0,00
1000113010000000031900805	0,00
10001130100000000319011EN	0,00
CONTINUA	
...	
PF1=AJUDA PF2=RAZAO PF3=SAI PF7=RECUA PF8=AVANCA PF12=RETORNA	

**Figura 1:** Tela do SIAFI inicial em 2007 evidenciando as classificações EN e ES.

**Fonte:** Dados do SIAFI modificados pelo autor.

Onde, **EN** significa **NÃO ESSENCIAL** – sigla grafada como EN a fim de não haver confusão com NE – Nota de Empenho; e, **ES** – **ESSENCIAL**.

Note-se que o orçamentário foi liberado na classificação orçamentária até Modalidade de Aplicação. No entanto, para os tribunais fazerem uso de seu orçamento – que já havia passado por todo o processo de planejamento, discussão, deliberação e aprovação no ano anterior – deveria ainda, ser classificado em Essencial ou Não-Essencial.

Essa inovação dos setores competentes pela liberação do orçamento sofreu severas críticas por parte do Judiciário e do Legislativo, não apenas pela majoração desnecessária do custo operacional que essas realocações demandariam, bem como pela afronta à autonomia administrativa e financeira desses Poderes.

Quanto ao primeiro aspecto, majoração operacional, basta evidenciarmos a seguinte mensagem.

SIAFI2007-ADMINISTRA-COMUNICA-CONRECMENS (CONSULTA MENSAGENS RECEBIDAS)_____	
Usuario: OPERADOR	
Mensagem: 2007/0002572 Emissora 170999 COORDENACAO GERAL DE CONTABILIDADE de 02/01/07 as 08:54 por RESPONSÁVEL	Pag. 01/01
Assunto: CONTABILIDADE DO SUBITEM DA DESPESA-A PARTIR DO EXERCICIO DE 2007	
Texto :	
<p>INFORMAMOS A TODOS OS GESTORES QUE, EM 2007, OS DETALHAMENTOS DE ORCAMENTO (DETAORC) E AS DESCENTRALIZACOES DE CREDITO (NC) NAO DEVEM SER FEITAS NO SUBITEM "ES", NESSE PRIMEIRO MOMENTO.</p> <p>ISSO SE DEVE AO FATO DE QUE AS CONTAS DE DESPESA CONSIDERADAS ESSENCIAIS AINDA NAO TIVERAM O INDICADOR ALTERADO PARA "ES" NA TRANSACAO &gt;CONCONTA, NO SIAFI 2007.</p> <p>ASSIM, EM 2007, DEVEM SER UTILIZADOS SUBITENS ESPECIFICOS, "EN" OU "00", ESTE QUANDO FOR O CASO, NA DETAORC.</p> <p>QUANDO A TABELA FOR DEVIDAMENTE ATUALIZADA, SERA ENVIADO NOVO COMUNICA PARA QUE SEJA ADOTADO O PROCEDIMENTO NORMAL, POSSIBILITANDO O CONTROLE DA ESSENCIALIDADE.</p> <p style="text-align: center;">ATENCIOSAMENTE, GENOC/CCONT/STN</p>	
PF3=SAI PF5=IMPRIME P12=RETORNA	

**Figura 2:** Tela do SIAFI evidenciando mensagem da CCONT informado sobre a impossibilidade de efetivar rotinas.

**Fonte:** Dados do SIAFI modificados pelo autor.

Ou seja, os sistemas não estavam adequadamente estruturados para atender às novas exigências. Não foi apenas esse COMUNICA que sanou todas as dúvidas, ocorreram inúmeras consultas internas nos tribunais, a fim de os gestores interpretarem e tomarem suas decisões frente à nova situação. Da mesma forma, inúmeras consultas externas foram realizadas aos setores do Poder Executivo, responsáveis por essa iniciativa, com aquele mesmo objetivo.

Quanto ao aspecto da legitimidade, tem-se, pelo senso comum, que não são apenas normas efetivas que legitimam esse ou aquele ato, mas sua adequação às necessidades do universo onde essas normas serão aplicadas.

No caso concreto, fosse essa nova determinação legitimada, não apenas pelas normas que a criaram, mas por sua adequação ao universo orçamentário do Judiciário e do Legislativo, certo que não cairia em desuso, como caiu, antes mesmo de encerrar-se o primeiro semestre.

Da experiência, identifica-se notório empirismo por parte dos setores do Executivo responsáveis pela lide orçamentária, em contraponto ao princípio da orçamentação<sup>4</sup>.

Em síntese, conforme salientado no item 2. Referencial Teórico e subitens, a manipulação das normas e dispositivos para os que lidam com o processo orçamentário deve ser de tal sorte que não obstaculize o dia-a-dia e planejamento estratégico de alguns entes/órgãos, em benefício de outros.

#### **4.7. Os fundamentos da implementação de Fonte estão sendo adequadamente empregados pela SOF/MP e STN/MF?**

Situação vivida pelo STJ indica que não.

O § 2º do art. 98 da CF/88 expressa:

§ 2º As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Aparentemente nada mais factível e lógico, carecendo apenas de regulamentação e implementação. Ocorre que, em 2006, quando foi disponibilizada essa de Fonte de Recursos, com Vinculação de pagamento 400 ao STJ, este não recolhia custas judiciais.

Apenas a partir de março de 2008, em decorrência da Lei nº 11.636/2007, respeitado o disposto no alíneas b e c do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal, o STJ passou a fazê-lo.

Evidencia-se dessa forma um anacronismo em relação à implementação dessa Fonte/Vinculação de Pagamento e a real necessidade do órgão em dispor da mesma para executar suas atribuições.

Pode-se concluir que tal evento constitui uma liberalidade ou, no mínimo, uma imprecisão da SOF/MP e STF/MF que, a pretexto de realizar seus papéis institucionais, acabam por alocar elemento estranho ao arcabouço normativo que regia há época o arcabouço orçamentário do STJ.

#### **4.8. Fontes/Vinculações de pagamento que foram retiradas do SIAFI.**

As dificuldades mais freqüentes frente a uma combinação de Fonte/Vinculação de Pagamento relacionam-se a ajustes que devem ser realizados no exercício seguinte no caso da suspensão, sem aviso prévio, do uso daquela combinação. Pontualmente, mencionam-se os cancelamentos dos empenhos realizados em determinada Fonte; os ajustes dos saldos provenientes daqueles cancelamentos; o acerto dos saldos financeiros que foram colocados

---

<sup>4</sup> Vide item 2.7.



em contas de transição na virada do exercício (pela STN), para que, ao início do próximo ano, serem realocados para outras Fontes de Recursos e Vinculações de pagamento.

Deve-se mencionar que, cada procedimento desse tipo, é precedido por uma série de consultas com os ministérios responsáveis pelo orçamento da União, e as operações realizadas com base nessa interação, em não raras vezes, não são consensuais.

**4.9. Esse número de Fontes/Vinculações favorece o planejamento plurianual e a programação orçamentária e financeira do órgão e seus respectivos controles de execução?**

Nas etapas de planejamento plurianual e de controle da execução, a multiplicidade de Fontes de Recursos, com suas variadas Vinculações de Pagamento, oneram os custos operacionais relacionados a esses estágios do processo orçamentário.

Por exemplo, em 2005, o gestor do STJ não tinha como prever que lhe seria disponibilizada a Fonte 0127-400. Apenas após consulta à Coordenação Geral de Contabilidade – CCONT/STN, foi elucidado que a referida fonte poderia atender a qualquer despesa corrente.

Ora, a consequência lógica desse fato é facilmente percebida: o gestor diante da inconstância na manutenção das Fontes de Recursos, trabalha sempre com expectativas, nunca tendo a certeza se advirão ajustes orçamentários e financeiros a serem realizados ao iniciar cada ano. Dessa forma, não consegue ter um horizonte homogêneo, no decorrer dos anos, consistente com planejamento de médio e longo prazo.

Em socorro a essa tese, a Tabela 2 desfaz qualquer dúvida. Nela evidencia-se a total irregularidade no perfil histórico das Fonte/Vinculações de pagamento, exceção feita a 0100-310 – PAGAMENTO DE PESSOAL.

## 5. ANÁLISE E DISCUSSÃO

### 5.1. Análise comparativa das combinações de Fonte/Vinculação dos tribunais superiores e STF para o ano de 2008

Esse item é significativo. Atualmente, seria razoável supor que, com a vasta base normativa, conceitual, doutrinária relativa à orçamentação existente no Brasil, dever-se-ia disponibilizar aos tribunais superiores e STF o que há de melhor em termos de instrumental para bem orientar, registrar e evidenciar (prestar contas) os recursos colocados à disposição desses órgãos.

A Tabela 3 evidencia as coincidências de Fonte/Vinculação de pagamento nos tribunais superiores e STF em 2008.

STF	STJ	STM	TSE	TST	Coincidências
	0100-140				
	0100-141				
0100-306	0100-306			0100-306	
	0100-309				
0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310 - PAGAMENTO PESSOAL
	0100-340				
	0100-344				
0100-400	0100-400	0100-400	0100-400	0100-400	0100-400 – CUST./INVEST. C/EXIG. EMP.
				0100-412	
		0100-500			
0100-510	0100-510		0100-510	0100-510	
0127-400	0127-400	0127-400	0127-400	0127-400	0127-400 – CUST./INVEST. C/EXIG. EMP.
	0150-400	0150-400	0150-400	0150-400	
				0151-310	
0151-400	0151-400	0151-400	0151-400		
0151-510	0151-510			0151-510	
0153-310	0153-310	0153-310			
0156-310	0156-310			0156-310	
0169-310	0169-310		0169-310	0169-310	
0175-400	0175-400				
		0177-500			
		0190-190			
	0190-970		0190-970	0190-970	
0190-987	0190-987	0190-187	0190-987		
				0190-988	
			0190-990	0190-990	
		0300-400			
	0375-400				

**Tabela 3:** Comparação entre as combinações de Fonte/Vinculação de pagamento ente os tribunais superiores e STF, em 2008.

**Fonte:** Tabela elaborada pelo autor com dados extraídos do SIAFI.

As informações da tabela evidenciam elementos contraditórios com a suposição levantada anteriormente, pois apenas três combinações de Fonte/Vinculação de pagamento são comuns aos cinco órgãos em 2008.

Antes de prosseguirmos, convém relembrarmos o que já foi mencionado. Com exceção dos diferentes tipos de processos que caracterizam cada um desses tribunais, no mais, seus aspectos administrativos e orçamentários guardam elevadíssimo grau de coincidência. Dessa forma, seria de se esperar uma coincidência bem maior de Fonte/Vinculação de pagamento.

Diante desse cenário é possível exercitar o questionamento construtivo. Sendo assim:

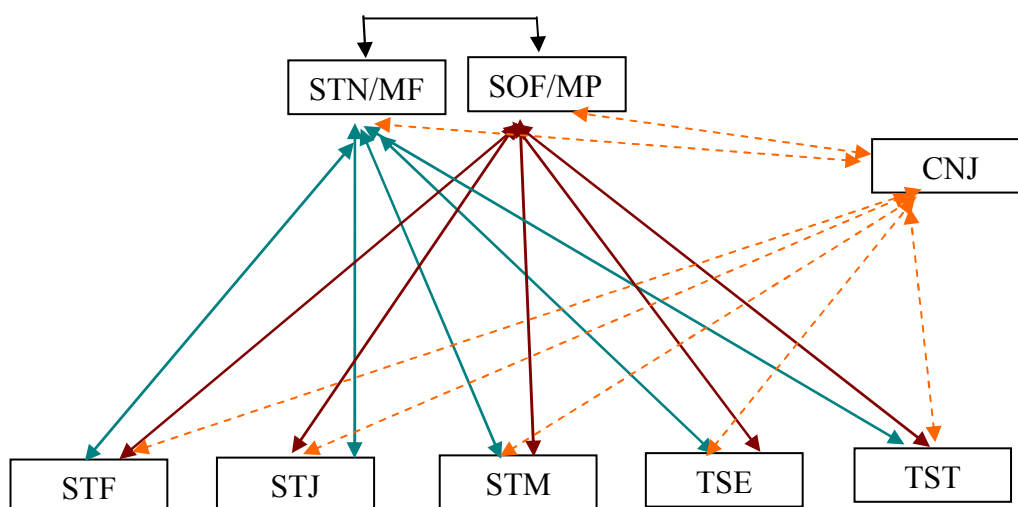
1. A não ocorrência de determinada combinação de Fonte/Vinculação de pagamento, em 2008, em determinado órgão é sinal de que ela não tenha sido utilizada anteriormente, por impossibilidade de qualquer sorte? A resposta é negativa. Haja vista que a combinação 0153-310, ausente em 2008 no TST (ver Apêndice IV), já foi empregada nesse tribunal em 2000, e de 2002 a 2005;
2. As fontes 0100-400 e 0127-400 versam sobre as despesas com custeio e investimento com exigência de pagamento, respectivamente. Cabe indagar: os tribunais não poderiam, por exemplo, optar por executar suas despesas correntes com a Fonte 0100, posto que mais adequadas para as imprevisibilidades com as quais os gestores se deparam, e utilizar a Fonte 0127 para as despesas com investimento, de tal sorte que potencialize seus planejamentos e controles de médio longo prazo? Entendemos que sim. Tudo dependeria de planejamento anterior coordenado com a SOF/MP e STN/MF.

## **5.2. Pontos Fortes do sistema a serem reforçados – Proposta básica**

Não é difícil em discussões de temas específicos a perda da visão geral do universo onde esse tema está inserido. Tal ocorrência minimiza o impacto que se pretende dar às propostas e soluções eventualmente apresentadas.

É oportuno, então delinear, mesmo que esquematicamente, uma visão do universo da lide orçamentária, mais atinente aos tribunais superiores e STF, e órgãos do Poder Executivo diretamente vinculados ao planejamento, execução e controle dos orçamentos dos tribunais.

Um fluxograma orçamentário compatível com esse universo pode ser assim representado:



**Figura 3:** Fluxograma simplificado do processo orçamentário no âmbito tribunais superiores e STF, MP/SOF, STN/MF e CNJ.

Percebe-se que mesmo essa visão simplificada evidencia intrincada ramificação do processamento orçamentário dos tribunais superiores e STF. É de se notar a possibilidade de haver duplo canal de fluxo de dados e informações, com possibilidade de “ruídos de comunicação”.

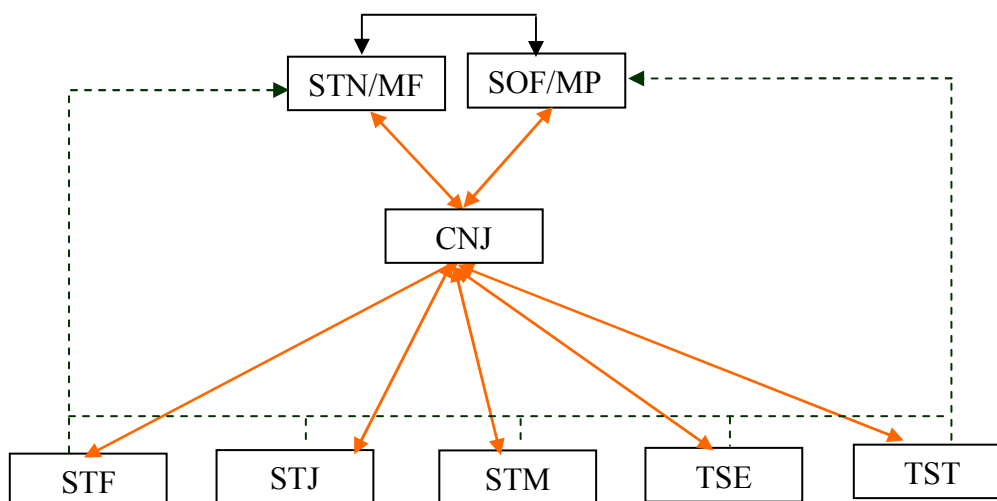
As linhas contínuas evidenciam maior intensidade na troca de informações e tomadas decisões de ordem deliberativa e executiva. As pontilhadas indicam a existência dos canais de comunicação, no entanto, desprovidos de consistência significativa para os próprios órgãos, individualmente considerados, como para as decisões do Judiciário, tomadas em conjunto.

Como cenário viável de um universo que atenda a algumas das premissas propostas no presente trabalho, teríamos a representação dada pela Figura 4 e pelos dados da Tabela 4. Nessa configuração, tem-se como premissa que as estruturas funcionais dos tribunais superiores e do STF, pelo fato de possuírem inúmeros pontos coincidentes, sejam pontos fortes a serem explorados pelos próprios órgãos, nas fases de elaboração, aprovação, execução e controle das leis orçamentárias.

Necessário, ainda, a inclusão do CNJ como elemento agregador das propostas dos tribunais isoladamente, sintetizando-as em uma proposta orçamentária do Poder Judiciário Federal.

Essa etapa, no que se refere, especificamente, ao ambiente interno ao Judiciário Federal é uma das mais críticas, pois para muitos gestores e equipes dos tribunais, tal sistemática representaria perda de autonomia desses órgãos. Tal preocupação padece de maiores fundamentações, posto que cada tribunal representa uma parcela específica e

integrada a um Poder maior, no caso, o Poder Judiciário Federal, e suas ações têm que estar em sintonia com uma orientação única, embora particularizada em ações específicas, desenvolvidas por tribunais distintos.



**Figura 4:** Fluxograma simplificado do processo orçamentário no âmbito tribunais superiores e STF, MP/SOF, STN/MF e CNJ, no novo cenário proposto.

STF	STJ	STM	TSE	TST	Coincidências
0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	PAGAMENTO PESSOAL
0100-400	0100-400	0100-400	0100-400	0100-400	CUST./INVEST. C/EXIG. EMP.
0127-400	0127-400	0127-400	0127-400	0127-400	CUST./INVEST. C/EXIG. EMP.
0150-400	0150-400	0150-400	0150-400	0150-400	CUST./INVEST. C/EXIG. EMP.
0169-310	0169-310	0169-310	0169-310	0169-310	PAGAMENTO PESSOAL
0175-400	0175-400	0175-400	0175-400	0175-400	CUSTEIO/INVEST. C/EXIG. DE EMPENHO

**Tabela 4:** Combinações de Fonte/Vinculação em um cenário hipotético.

**Fonte:** Proposta do autor.

Prosseguindo, evidenciamos uma substancial alteração no fluxo do processo orçamentário nos tribunais superiores e STF. Note-se que o canal predominante é no sentido dos órgãos para o CNJ. Esse primeiro trecho é particularmente importante na fase de elaboração das propostas orçamentárias dos tribunais. Homogeneizadas na forma de uma proposta orçamentária do Poder Judiciário, seriam então levadas à negociação com o Poder Executivo, representado pela SOF e SPI/MP e STN/MF. Embora não representado na figura, a mesma lógica poderia ser empregada em relação à defesa da proposta junto ao Congresso Nacional.

Anote-se que não seria excluído o contato direto dos tribunais com a SOF/MP e STN/MF, representado pelas linhas tracejadas. Isso, contudo, daria muito mais para questões de mero expediente.

Somem-se os novos dados evidenciados na Tabela 4. O resultado seria um planejamento estratégico otimizado por parte dos tribunais superiores e STF, incluindo obviamente, o planejamento orçamentário, com repercussões positivas sobre a execução, controle e prestação de contas.

Algumas resistências devem ser vencidas a fim de que os tribunais superiores e STF possam apropriar-se dos benefícios potenciais a serem auferidos em decorrência da inclusão do CNJ nessa nova sistemática. Conforme já mencionado nesta seção, anteriormente.

Talvez, a maior de todas, seja a resistência **cultural**.

Nesse sentido, devemos entender aquelas práticas, a que esses tribunais estão habituados – por serem Unidades Orçamentárias autônomas – de, histórica e autonomamente, executarem todas as etapas de negociação com os Ministérios do Planejamento, Fazenda e Congresso Nacional, bem como seus planejamentos e execuções orçamentários e financeiros.

Sem dúvida, é um processo dramático, que passa inicialmente pela alteração de foco do trabalho individualizado, e árduo, de cada tribunal, para uma ação mais conjunta na questão orçamentária, tendo o CNJ como agente aglutinador.

### **5.3. Orçamentação nos Tribunais Superiores e STF**

Outra proposta para a amenização da problemática do excesso de combinações de Fonte/Vinculação, entre outras dificuldades atualmente impostas aos tribunais superiores e Supremo Tribunal Federal, é a incorporação, por parte desses, e dos Ministérios envolvidos no processo, do conceito de **orçamentação**<sup>5</sup>.

Já abordado em suas linhas gerias no Referencial Teórico, convém esclarecer de como se daria o emprego desse conceito no universo dos tribunais superiores e STF. Embora esse conceito seja de emprego amplo, a proposta aqui suscitada está direcionada às etapas intermediárias do processo orçamentário dos tribunais.

Tomemos como exemplo o planejamento de médio e longo prazo dos tribunais, relacionados a projetos e obras. Embora seja uma etapa tipicamente interna, entendida como de alçada própria de cada órgão, tem-se que, mesmo decisões iniciais de cada tribunal, tenderão a passar por uma modulação inicial junto ao Conselho Nacional de Justiça. Entre outras razões óbvias, visando retirar do projeto esforços repetitivos, já desenvolvidos por outros tribunais e acrescentar experiências que já obtiveram sucesso em outras casas do Poder Judiciário Federal. Isso faria com que a nova proposta, agora incorporada ao planejamento de médio e longo prazo do Judiciário Federal, dotaria o órgão de maior força na negociação

---

<sup>5</sup>

Vide item 2.7.

seguinte a ser desenvolvida com as equipes da SOF/MP, SPI/MP e STN/MF, e em seguida com as casas do Congresso Nacional. A mera suposição dessa estrutura no processo orçamentário permite vislumbrar uma execução, controle e prestação de contas mais efetiva e menos onerosa.

O conceito que se quer ver aplicado à discussão do processo orçamentário não estaria completo se não previsse a participação dos diversos setores da sociedade. Para o presente trabalho, deve-se entender como proposta dos tribunais, aquela que já foi previamente confeccionada considerando os dados obtidos pelos diversos sensores que os órgãos do Judiciário Federal hoje possuem. Entre eles estão suas Ouvidorias, Corregedorias, eventos específicos constituídos para permitir a participação direta seja da comunidade em geral ou setores específicos da sociedade. Esta, por fim, terá ainda participação no processo quando de sua apreciação nas Casas do Congresso Nacional, diretamente e por seus representantes eleitos para esse fim.

Um observador menos atento poderia questionar que isso já ocorre atualmente, ao que teria como resposta a afirmação que toda essa sistemática é, eventualmente, acionada. Ainda não é regra geral. O que predomina atualmente no universo dos tribunais superiores e STF são práticas muito mais próximas ao conceito do *orçamento incremental*, onde se espera para o próximo ano, continuidade do orçado para o ano corrente, com pequeno acréscimo de ordem qualitativa e quantitativa.

Temos que o emprego sistemático da orçamentação, no universo em discussão, deva redundar em uma modelagem do complexo orçamentário formado pelos tribunais superiores e STF, SOF/MP, SPI/MP, STN/MF e CN, próximo ao apresentado na Figura 4.

Como elemento final desse item, enfatizamos que um dos elementos centrais do conceito da orçamentação reside no fato de que as partes envolvidas no processo aceitarão concessões e solicitações mútuas, com objetivo de chegarem a um consenso.

Parece clara a percepção de que de nada valeria a discussão anterior se o conjunto dos órgãos do Poder Executivo envolvidos no processo orçamentário não acatassem os princípios até aqui evidenciados. A observação do grau de aceitação dos princípios da orçamentação, no universo orçamentário dos tribunais superiores e STF, por parte desses órgãos evidenciará o quanto da autonomia e independência entre os Poderes constituídos está sendo empregado nessa lide.

#### **5.4. Proposta de detalhamento da Fonte – na liberação da cota**

No jargão orçamentário, “ao rodar a Fita SOF” esta detalha o orçamento até o nível de modalidade de aplicação. Assim, como exemplo, a dotação para despesas de pessoal, na modalidade de aplicação direta, tem a seguinte classificação segundo a natureza:

##### **3.1.90.00.00**

No caso da execução da despesa com pagamento de pessoal ativo, a classificação incorpora o elemento de despesa. Assim:

##### **3.1.90.11.00 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil**

A efetiva apropriação da despesa dá-se com a inclusão do subelemento:

##### **3.1.90.11.01 – Vencimentos e Salários**

Logo, no tocante ao lado orçamentário da despesa nada a acrescentar. E no lado do financeiro? Teríamos, então, quando da liberação da cota financeira mensal – até mesmo sem redução do número de fontes – o seguinte:

##### **100 – Recursos Ordinários**

Acompanhando a etapa final da apropriação da despesa teríamos a vinculação do financeiro apenas nesta etapa:

##### **100 - 310 – Pagamento Pessoal**

ou,

##### **100 - 400 – Custeio/Investimento com Exigência de Empenho**

ou,

##### **100 - 510 – Custeio Pagamento Pessoal/Auxílios**

Esse simples procedimento demonstraria que o Poder Executivo não estaria, de fato, tentando direcionar o dia-a-dia dos tribunais superiores e STF, “carimbando” preliminarmente o financeiro com Vinculações de pagamento, em excesso, já na liberação das cotas.

Da mesma forma, permitiria uma maior agilidade operacional aos mesmos, atendendo ao princípio da flexibilização da execução orçamentária e minimizaria a possibilidade de inversão financeira entre combinações de Fonte/Vinculação, e seus onerosos procedimentos de acertos. Quanto a esse último aspecto, podemos mencionar que devido às características do SIAFI, existe a possibilidade de que determinada despesa ter seu orçamentário apropriada em uma Fonte e ter seu financeiro liberado em outra Fonte, pois o sistema não vincula automaticamente o orçamentário que foi apropriado ao financeiro a ser utilizado. Quando tais procedimentos são executados por setores próximos, ou pelo mesmo setor, essa ocorrência pode ser minimizada; porém quando o são por setores diferentes, sem contato operacional direto, e que trabalham com grande número de processamentos diários, como é o caso dos



tribunais superiores e STF, as chances dessas inversões, no cenário atual do conjunto de combinações de Fonte/Vinculação de pagamento, é potencializada, e não é raro sua ocorrência.

Em curso de atualização ministrado por Gilvan da Silva Dantas, integrante da cúpula operacional da STN, em 2008, foi informado pelo instrutor que o subsistema do SIAFI que processa a folha de pagamento da União, o ATUFOLHA, a partir de outubro do ano corrente, seria dotado da característica de vinculação automática entre o orçamentário e o financeiro. Dessa forma, a partir do momento que a equipe do tribunal apropriasse o orçamentário da folha de pagamento de pessoal, o próprio sistema trataria de segregar o financeiro na Fonte/Vinculação adequada. Tal fato não se verificou, contudo, demonstra que os problemas que deram suporte à tentativa são de tal forma significativos, que justificam uma remodelação do SIAFI a fim de minimizar o número de suas ocorrências.

Em síntese, as propostas atendem perfeitamente a todos os mesmos princípios da administração pública empregados pela SOF/MP ao liberar a fita com o orçamento aos tribunais, além do que facilitaria o cumprimento das prestações de contas.

### **5.5. SIDOR**

O aspecto aqui enfatizado do SIDOR não reside em suas características e dificuldades de operação, mas da potencialidade que encerra em seu conceito, para fins de minimização das dificuldades aqui questionadas.

Em resumo, após a coleta dos dados pelas setoriais e consolidação pela SOF/MP, gera-se a proposta orçamentária para o ano seguinte. Na discussão em andamento, interessa o Anexo III onde, entre outras informações, temos os QDD – Quadros Demonstrativo de Despesa dos Órgãos integrantes do Orçamento da União.

No QDD, os programas e ações aparecem com suas respectivas Fontes de Recursos. Surgem nesse momento alguns questionamentos.

Se, nesse passo do processo orçamentário, já é possível a identificação das Fontes de Recursos, não poderia o mesmo ocorrer em relação às vinculações de pagamento. A inclusão desse indicador auxiliaria os gestores no preparo dos lançamentos, registros e condutas que deverão tomar a fim de impedir que haja soluções de continuidade ou necessidades de ajustes, de última hora, na execução orçamentária e financeira.

O preparo dessas informações dar-se-ia por volta de quatro meses antes de encerrar o exercício corrente, diferentemente do que ocorre hoje, em que as necessidades de ajustes, na execução orçamentária/financeira, somente serão conhecidas ao iniciar o novo exercício.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o presente trabalho demonstrou que o mecanismo de Fonte/Vinculação de pagamento foi instituído para servir de canal de execução das ações orçamentárias dos gestores – no caso específico, dos tribunais superiores e STF – assim como favorecer o cumprimento ao princípio da prestação de contas por parte daqueles. Tratou-se de evidenciar que a instituição desse mecanismo não demonstra uma operacionalidade tal, que evidencie ser dotada de sistematização compatível com os princípios do planejamento compartilhado e preliminar para sua implementação.

Tal conduta, implica ônus excessivo aos gestores dos tribunais, notadamente os relacionados com a programação de suas disponibilidades orçamentárias, financeiras, ações específicas anuais e planejamentos de médio e longo prazo.

Tais dificuldades aliam-se a outras de ordem conjuntural relacionadas ao trabalho individualizado de cada tribunal, que apenas buscam, subsidiariamente, apoio do CNJ, ou quando por este são acionados, nas questões orçamentárias. Isso caracteriza uma não uniformidade no trato da lide orçamentária dos tribunais junto aos setores do Executivo responsáveis pelo orçamento da União.

Em face do cenário delineado como tendo pontos de questionamentos passíveis de modulação, o presente trabalho propõe alternativas específicas e outras conjunturais com objetivo de dar maior consistência ao processo. São exemplos de alternativas: a liberação do financeiro aos tribunais apenas com a Fonte de Recursos identificada, deixando o acréscimo da Vinculação de Pagamento para quando do efetivo uso do financeiro e a inclusão do CNJ como elemento colimador das propostas orçamentárias anuais e plurianuais dos tribunais.

O universo onde o tema em pauta está inserido é por demais amplo e complexo, mas ainda assim, podemos vislumbrar, além do que já foi proposto, outros pontos de discussão que poderão influenciar positivamente toda a lide orçamentária, não apenas dos tribunais superiores, como também de outros Poderes.

Destacamos, em particular, a carência de uma discussão mais aprofundada sobre os fatores que levam os assuntos orçamentários a ser desenvolvidos por ministérios distintos (MP e MF). Parece oportuna a verificação se não seria mais lógico que apenas um ministério ou secretaria, com *status* de ministério, tratasse do assunto.

Outra questão suscitada neste trabalho é se não seria possível, aos órgãos integrantes de determinado Poder, no caso o Judiciário Federal, virem a gozar de maior operacionalidade na movimentação orçamentária e financeira entre seus órgãos. Hoje, embora possível, ainda não é eficiente, dependendo de inúmeros e desgastantes contatos prévios com o MP e MF.

Um exemplo simples ilustra bem essa questão: na hipótese de um projeto de construção de determinada edificação, orçado para tribunal superior, não vir a ser realizado em decorrência de alteração legal, tais recursos poderiam migrar para o orçamento de outro tribunal superior, respeitado as Fontes de recursos, com acerto direto entre os interessados, posto que são partes integrantes de um orçamento maior, de um mesmo Poder.

Como visto, o universo orçamentário dos tribunais superiores e STF mantém as mesmas características do orçamento da União, do qual é parte integrante, destacando-se a amplitude e complexidade. Somente com discussões permanentes, sérias e construtivas ele estará sempre atualizado de tal sorte que os órgãos que o utilizem possam cumprir eficientemente seus papéis institucionais.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal, **Manual Técnico do Orçamento MTO**. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccvi\\_03/Leis/L4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccvi_03/Leis/L4320.htm). Acesso em: 30 nov.2008.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccvi\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccvi_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 30 nov. 2008

\_\_\_\_\_. Portaria interministerial STN/SOF nº 163/2001 (Estabelece a classificação da receita e da despesa a ser utilizada no encaminhamento das contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário**. 1. ed. MP Editora. 2006.

ESAF. **Experiências Recentes de Controle Social Sobre o Processo de Orçamentação Pública Municipal no Brasil**. Secretaria de Tesouro nacional – Escola de Administração Fazendária. 2006.

FEIJÓ, Paulo Henrique; PINTO, Liane Ferreira; MOTA, Francisco Glauber Lima. **Curso de Siafi: uma abordagem prática da execução orçamentária e financeira**. Brasília: Cidade Gráfica e Editora, 2006.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

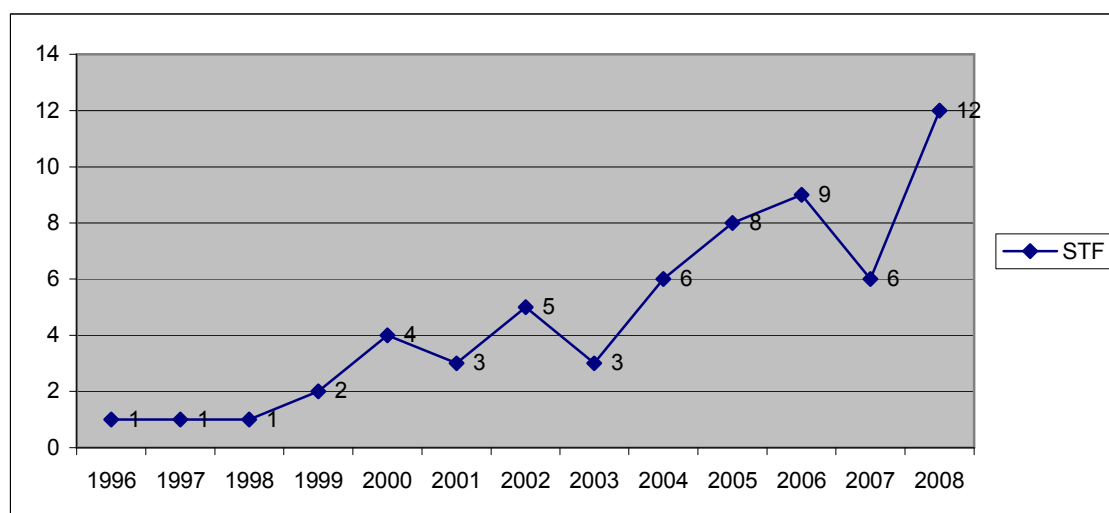
MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1974. 2.v.

## Apêndice I – STF

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
												0100-306
0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310
									0100-344	0100-344		
								0100-400	0100-400	0100-400	0100-400	0100-400
				0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500				
								0100-510	0100-510	0100-510	0100-510	0100-510
									0127-400	0127-400	0127-400	
					0150-500	0150-500	0150-500		0150-500			0151-400
												0151-510
												0153-310
			0156-310	0156-310						0156-310		0156-310
								0169-310	0169-310	0169-310	0169-310	0169-310
			0175-310									0175-400
						0177-500		0177-500				
												0190-987
									0190-988	0190-988	0190-988	
										0300-140		
									0300-310			
						0300-500						
1	1	1	2	4	3	5	3	6	8	9	6	12

**Tabela 5:** Detalhamento de Fonte de Recurso e Vinculação de pagamento no STF entre 2006 e 2008.

**Fonte:** Tabela elaborada pelo Autor com dados extraídos do SIAFI.



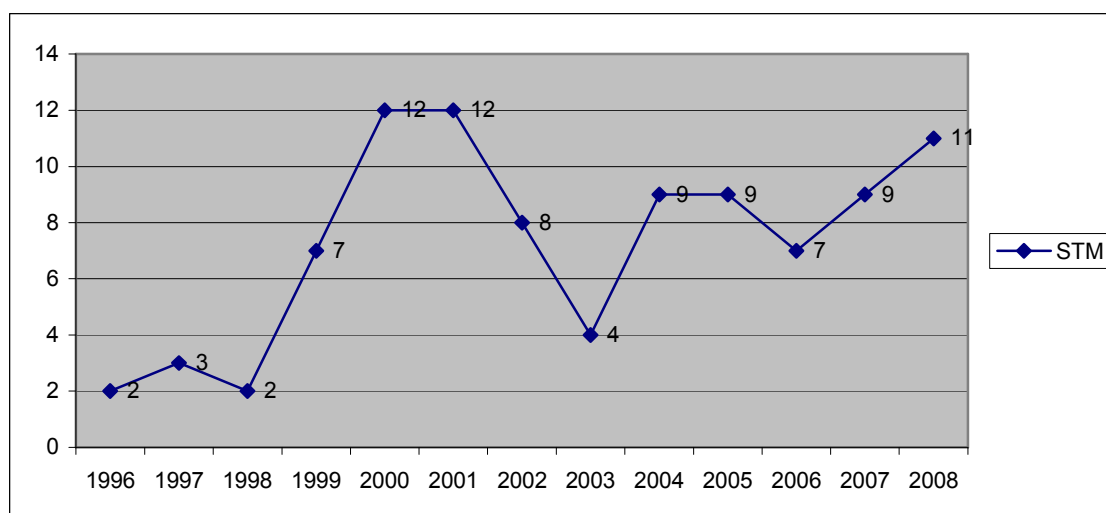
**Gráfico 3 -** Evolução das combinações de Fonte/Vinculação ocorridas entre 1996 e 2008 no STF.

## Apêndice II – STM

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310
								0100-400	0100-400	0100-400	0100-400	0100-400
			0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500
			0100-510	0100-510	0100-510	0153-310		0100-510	0100-510			
								0100-990	0100-990		0127-400	0127-400
											0150-400	0150-400
	0151-310	0151-310	0151-310									
												0151-400
				0153-310	0153-310		0153-310					0153-310
				0153-500		0153-500						
			0156-160									
			0156-310	0156-310	0156-310			0156-310	0156-310		0156-310	
			0156-500	0156-500								
										0169-310		
				0175-310								
			0177-310	0177-310	0177-310							
						0177-500	0177-500	0177-500	0177-500			0177-500
						0177-970	0177-970					
										0190-190	0190-190	0190-190
												0190-187
								0190-988	0190-988	0190-988	0190-988	
								0190-990	0190-990	0190-990		
				0192-160	0192-160							
				0192-310	0192-310							
				0192-500	0192-500							
0199-310	0199-310											
				0300-310								
											0300-400	0300-400
							0351-310					
							0353-310					
							0356-310					
2	3	2	7	12	12	8	4	9	9	7	9	11

**Tabela 6:** Detalhamento de Fonte de Recurso e Vinculação de pagamento no STM entre 2006 e 2008.

**Fonte:** Tabela elaborada pelo Autor com dados extraídos do SIAFI.



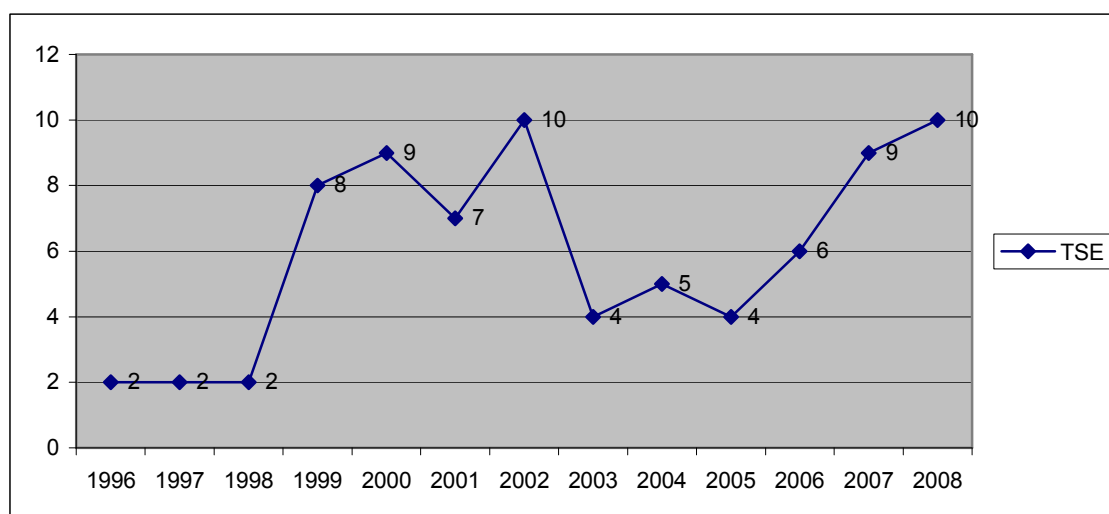
**Gráfico 4:** Evolução das combinações de Fonte/Vinculação ocorridas entre 1996 e 2008 no STM.

### Apêndice III – TSE

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
			0100-160	0100-160	0100-160							
0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310
								0100-400	0100-400	0100-400	0100-400	0100-400
			0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500					
				0100-510	0100-510			0100-510	0100-500	0100-510	0100-510	0100-510
										0127-400	0127-400	0127-400
											0150-400	0150-400
						0150-500						
			0151-160									
	0151-310	0151-310	0151-310									
								0150-400				0151-400
				0153-160								
				0153-310								
					0156-160							
					0156-310	0156-310				0156-310	0156-310	
								0169-310	0169-310		0169-310	0169-310
				0175-160								
				0175-310								
						0177-500	0177-500					
						0177-970	0177-970					
												0190-970
								0190-987				0190-987
										0190-988	0190-988	
											0190-990	0190-990
0199-310			0199-310									
			0199-500	0199-500								
			0199-510									
						0300-310						
						0300-500						
						0353-310						
2	2	2	8	9	7	9	4	5	4	6	9	10

**Tabela 7:** Detalhamento de Fonte de Recurso e Vinculação de pagamento no TSE entre 2006 e 2008.

**Fonte:** Tabela elaborada pelo Autor com dados extraídos do SIAFI.



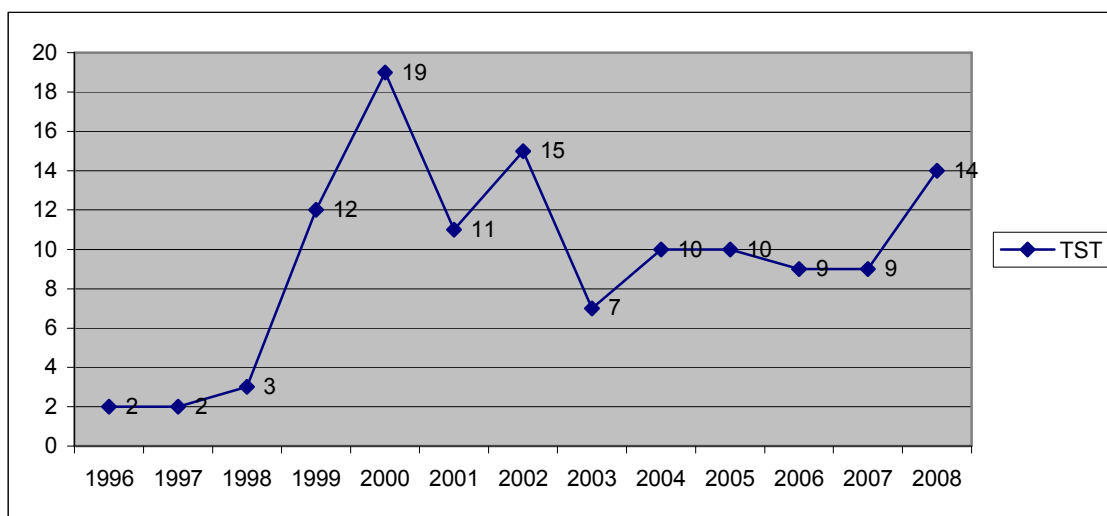
**Gráfico 5:** Evolução das combinações de Fonte/Vinculação ocorridas entre 1996 e 2008 no TSE.

### Apêndice IV – TST

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
				0100-160								
0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310	0100-310
										0100-344		
								0100-400	0100-400	0100-400	0100-400	0100-400
								0100-412	0100-412		0100-412	0100-412
			0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500	0100-500			
			0100-510			0100-510	0100-510	0100-510	0100-510	0100-510	0100-510	0100-510
						0100453611-500						
										0127-400	0127-400	0127-400
		129-510										
												0150-400
		0151-310	0151-310									0151-310
		0151-500	0151-500	0151-500								0151-510
		0151-510					0150-500		0150-500			
			0153-160									
			0153-310			0153-310	0153-310	0153-310	0153-310			
		0156-160	0156-160			0156-310						
		0156-310	0156-310	0156-310					0156-310	0156-310	0156-310	0156-310
									0169-310	0169-310	0169-310	0169-310
				0175-310								
						0177-190						
							0177-500	0177-500				
												0190-970
									0190-988		0190-988	0190-988
				0190-990	0190-990	0190-990	0190-990	0190-990	0190-990	0190-990	0190-990	0190-990
				0192-160								
				0192-310	0192-310	0192-310						
				0192-500	0192-500	0192-500						
				0192-510	0192-510	0192-510						
			0199-160									
199-310	199-310	199-310	199-310	199-310								
			0199-500	0199-500	0199-500	0199-500						
			0199-510	0199-510								
										0300-140		
				0300-310								
329-310			329-310	0329-310	0329-310							
						0353-310		0353-310				
3	2	2	12	19	11	14	7	10	10	9	9	14

**Tabela 8:** Detalhamento de Fonte de Recurso e Vinculação de pagamento no TST entre 2006 e 2008.

**Fonte:** Tabela elaborada pelo Autor com dados extraídos do SIAFI.



**Gráfico 6:** Evolução das combinações de Fonte/Vinculação ocorridas entre 1996 e 2008 no TST.